VII kadencja



KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Ustawodawczej**
(nr 37)
z dnia 8 listopada 2012 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 37)

8 listopada 2012 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Witolda Pahla (PO)**, zastępcy przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu, poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty wraz z autopoprawką;

– zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu, poselskiego projektu uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu RP - dyskusja;

– zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu, spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt: P 27/12, SK 40/12, SK 39/12 i SK 15/12.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Zbigniew Wrona** – dyrektor Biura Analiz Sejmowych, **Marcin Wójcik i Ilona Szczepańska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Analiz Sejmowych; **Agnieszka Pawłowska-Ryś** – legislator z Biura Legislacyjnego oraz **Wojciech Odrowąż-Sypniewski** – naczelnik z Biura Analiz Sejmowych, **Zbigniew Gromek**, **Maciej Iwański**, **Magdalena Szczepańska, Agnieszka Tomaszewska, Radosław Tymiński** – specjaliści z Biura Analiz Sejmowych.

Przewodniczący poseł Witold Pahl (PO):

Otwieram posiedzenie Komisji. Witam wszystkich. Porządek dzienny otrzymali państwo wcześniej. Czy są uwagi do zaproponowanego porządku dziennego? Nie słyszę. Stwierdzam, że porządek dzienny został przyjęty.

Rozpoczynamy procedowanie. W punkcie pierwszym mamy zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu, w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu, poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty wraz z autopoprawką. Jest z nami przedstawiciel wnioskodawców, pan poseł Ryszard Kalisz. Bardzo proszę, panie pośle.

Poseł Ryszard Kalisz (SLD):

Szanowny panie przewodniczący, szanowne panie i panowie posłowie, Biuro Legislacyjne co do zasady, za co dziękuję, wypowiada się pozytywnie o zgodności z prawem niniejszego projektu, wskazując tylko na ten element, który dotyczy osób w szkołach tzw. ponadgimnazjalnych.

Zacytuję podsumowanie opinii autorstwa pani dr hab. Magdaleny Szczepańskiej. „Wydaje się, że przyznanie małoletniemu dziecku wyłącznego prawa do składania wniosku o zorganizowanie lekcji religii lub etyki budzi wątpliwości w świetle art. 48 ust. 1 i art. 53 ust. 3 w związku z art. 18 Konstytucji RP. System władzy rodzicielskiej w prawie polskim opiera się na zasadzie, że rodzice mają prawo do wychowywania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami a na podstawie art. 48 ust. 1 Konstytucji nie można przyjąć, że małoletnim przysługuje podmiotowe prawo do samodzielnego decydowania o poszczególnych elementach składających się na proces wychowania dziecka, w tym także udziale w lekcjach religii lub etyki”.

Wielokrotnie już mówiłem, że w Polsce nie wykonuje się orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Europejski Trybunał Praw Człowieka w stosunku do uczniów

starszych wielokrotnie bowiem orzekał, że w kwestiach wiary tego rodzaju prawo podmiotowe jest zgodne z europejską konwencją praw i wolności obywatelskich. Dotyczy to w szczególności sprawy Janik przeciwko Polsce, Saniewski przeciwko Polsce, Grzelak przeciwko Polsce, które to sprawy dotyczyły faktycznego dostępu do zajęć z etyki w Polsce.

W naszym stanowisku wskazujemy na podstawowy element i bardzo proszę, żeby nie zamykać oczu na to, co wszędzie widać. W praktyce lekcje etyki są w stanie szczątkowym. W wielu szkołach przyjmuje się założenie, iż wszystkie dzieci uczęszczają na lekcje religii. Te, które nie chcą uczęszczać na lekcje religii, albo mają wolne, albo w niektórych tylko szkołach w dużych miastach uczestniczą w lekcjach etyki. A jeżeli są osoby innych wyznań, czy to prawosławnego, czy ewangelickiego, czy też wyznawców islamu, to stwierdza się, że jest ich za mało, żeby takie lekcje organizować.

Dlatego my chcemy kwestie wiary i etyki, tak to określmy, wiary i etyki, czyli kwestie dotyczące ukształtowania osobowości młodych ludzi, przenieść na poziom wyższy, czyli ustawy, i doprowadzić do sytuacji, że to nie może być zgoda dorozumiana, tylko to musi być zgoda pozytywna. Inaczej mówiąc, w przypadku dzieci, czyli w szkole podstawowej, rodzice muszą być poinformowani, że muszą wyrazić zgodę. Pozytywnie, nie negatywnie. Nie że dziecko nie będzie uczęszczać, tylko pozytywnie, że dziecko będzie uczęszczać na lekcje takiej a nie innej religii, bądź na lekcje etyki. I po drugie, w szkołach ponadgimnazjalnych, przypomnę, że to są osoby, które już mają po 16 lat, żeby to same dzieci, to nie dzieci, to są już młodzi ludzie, to młodzież, żeby podejmowały decyzję, czy wybierają lekcje religii, czy lekcje etyki.

Chcę podkreślić, że zasady organizowania lekcji religii i etyki określa obecnie rozporządzenie ministra edukacji narodowej z dnia 14 kwietnia 1992 r. Jak z tego wynika mija już 20 lat od wprowadzenia tego rozporządzenia. Jeszcze raz powtórzę, że podstawowym założeniem tego projektu jest zrównanie lekcji religii i lekcji etyki, żeby w przypadku obydwu tych przedmiotów obowiązywały równe zasady; po wtóre, wprowadzenie ujednoliconej procedury wyrażania woli uczęszczania na lekcje religii i etyki. W praktyce oznacza to ustanowienie obowiązku dostarczenia każdemu rodzicowi z początkiem roku szkolnego deklaracji, której wzór zostanie określony w rozporządzeniu. W treści tej deklaracji wyraźnie zostanie wskazana możliwość wyboru między religią, etyką a nieuczęszczaniem na żaden z tych przedmiotów. Po trzecie, wprowadzenie zasady, że lekcje religii, etyki są organizowane wyłącznie na pierwszej lub ostatniej godzinie lekcyjnej. To jest racjonalne. I co jest bardzo ważne i co chcę podkreślić, jeżeli jesteśmy państwem neutralnym światopoglądowo, to jest to bardzo ważne – zniesienie możliwości umieszczenia ocen z religii lub etyki na świadectwach szkolnych.

Obecny stan prawny narusza, w naszym przekonaniu, w tym zakresie art. 53 ust. 7 Konstytucji, czyli zakaz zadawania przez państwo pytania dotyczącego światopoglądu lub przekonań religijnych, bo taki stopień świadczy o przekonaniach religijnych. Ponadto chodzi o wprowadzenie, jak już mówiłem, możliwości samodzielnego decydowania o udziale w lekcjach religii lub etyki przez uczniów, którzy ukończyli 18 lat. Naszym zdaniem, obecny stan prawny narusza w tym zakresie art. 53 ust. 3 w związku z art. 48 ust. 1 Konstytucji, czyli ochronę wolności, sumienia i wyznania każdego człowieka, w tym młodego człowieka.

Proszę panie i panów posłów, aby zaopiniowali nasz poselski projekt, jako zgodny z konstytucją, prawem europejskim, wręcz nawet dostosowujący polskie przepisy do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Proszę o uznanie, że projekt jest zgodny z tymi wszystkimi zasadami prawnymi.

Przewodniczący poseł Witold Pahl (PO):

Dziękuję, panie pośle. Na początku tylko takie dwie uwagi porządkowe. Proszę, aby posłowie nie opuszczali sali, dlatego że za chwilę przystąpimy do głosowania. Zgodnie z regulaminem na sali musi być obecna przynajmniej połowa członków Komisji. Druga prośba, to prośba o wyciszenie telefonów.

A teraz zgodnie z praktyką naszej Komisji w pierwszej kolejności proszę o zabranie głosu przedstawiciela Biura Analiz Sejmowych, potem Biura Legislacyjnego. Następnie przystąpimy do dyskusji.

Specjalista z Biura Analiz Sejmowych Magdalena Szczepańska:

Rozumiem argumenty przedstawione przez pana posła, ale ja opierałam się na brzmieniu przepisów konstytucji, która obowiązuje, i widzę pewien konflikt, jeżeli chodzi o kwestie działań prawnych opiekunów prawnych, i określenie samodzielne sytuacji prawnej przez małoletniego, z jaką będziemy mieli do czynienia. Mam na myśli ucznia szkoły ponadgimnazjalnej, który ukończył 16 lat. Mogą pojawić się konflikty w sytuacji, kiedy dziecko samodzielnie wyrażając zgodę, zdecyduje się uczestniczyć w lekcji religii/etyki bądź nie uczestniczyć w nich, a rodzice będą mieli odmienne poglądy na ten temat. Będzie tu występować kwestia prawa rodziców do wychowania dzieci zgodnie z ich przekonaniami.

Stanęłam jednak na stanowisku, że podstawowe znaczenie ma dla mnie regulacja zawarta w konstytucji, tym bardziej że w prawie polskim nie ma wyjątków dotyczących wyrażania zgody przez osoby małoletnie. Jest jeden wyjątek dotyczący przeprowadzania badań lub innych świadczeń zdrowotnych w ustawie o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta. Zgodnie z tą ustawą małoletni, którzy ukończyli 16 lat, mają prawo wyrażania zgody na przeprowadzenie badania lub udzielenie innych świadczeń zdrowotnych przez lekarza. W jednym z przepisów wskazano, że również osoba ubezwłasnowolniona, pacjent chory psychicznie, małoletni, który ukończył 16 lat, dysponujący dostatecznym rozeznaniem ma prawo do wyrażenia sprzeciwu co do udzielenia świadczenia zdrowotnego pomimo zgody przedstawiciela ustawowego lub opiekuna faktycznego. Ale to jest specyfika dotycząca integralności osobistej małoletniego. Nie ma wyjątków w tej szczególnej regulacji przyznającej określone prawa rodzicom do wychowania dzieci zgodnie z ich przekonaniami. W związku z tym ja mam wątpliwości co do tej propozycji, która została zachowana w autopoprawce.

Być może zastosowanie konstrukcji zgody kumulatywnej bardziej odpowiadałoby intencji ustawodawcy zawartej w konstytucji, a dotyczącej wychowywania dzieci zgodnie z przekonaniami.

Poseł Ryszard Kalisz (SLD):

Odpowiadając, pani doktor, powiem, że jesteśmy otwarci na wszelkie sugestie. Mówiłem, że nie ma wątpliwości co do osób, które ukończyły lat 18. Jeżeli mówimy o szkołach ponadgimnazjalnych, to mówimy o osobach, które mają lat 17. Możemy więc rozgraniczyć, że w przypadku lat 17 wymagana będzie kumulatywna zgoda, a 18 lat – wyłączna zgoda. Jesteśmy otwarci. Chodzi o to, żeby ci młodzi ludzie, którzy mają prawo głosować, mieli prawo decydowania o tym, czy chcą się uczyć religii, czy etyki.

Przewodniczący poseł Witold Pahl (PO):

Czy Biuro Analiz Sejmowych chce jeszcze coś dodać?

Dyrektor Biura Analiz Sejmowych Zbigniew Wrona:

Nie, dziękujemy.

Przewodniczący poseł Witold Pahl (PO):

Wobec tego oddaję głos przedstawicielowi Biura Legislacyjnego.

Legislator Agnieszka Pawłowska-Ryś:

Nasze uwagi zostały potwierdzone w opinii sporządzonej przez Biuro Analiz Sejmowych. Wątpliwości co do zgodność projektu z konstytucją omówiła moja przedmówczyni.

Naszym zdaniem pozostają jeszcze wątpliwości co do zgodności z systemem prawa rodzinnego i cywilnego, ponieważ nabycie pełnej zdolności do czynności prawnych to jest dopiero ten moment, kiedy samodzielnie można składać oświadczenia woli. Zgłosiliśmy również uwagę dotyczącą upoważnienia do wydania rozporządzenia. W obowiązującym stanie prawnym jest taki zapis, i projekt to powiela, że upoważniony do wydania rozporządzenia jest minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, ale w porozumieniu z władzami kościołów i związków wyznaniowych. Aby to była silna forma współdziałania, powinny to być dwa podmioty, które dysponują prawem do wydawania aktów wykonawczych. Wnioskodawcy złagodzili tę formę i porozumienie zostało zmienione na zasięgnięcie opinii, co nie budzi już takich wątpliwości konstytucyjnych.

Przewodniczący poseł Witold Pahl (PO):
Dziękuję. Czy są pytania lub uwagi?

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):
Jak zrozumiałem, wnioskodawcy chcieliby podnieść to na wyższy poziom, na poziom ustawowy?

Poseł Ryszard Kalisz (SLD):
Tak.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):
Natomiast w wypowiedzi pani mecenas została złagodzona forma rozporządzenia, bo rozporządzenie wydaje minister po zasięgnięciu opinii związków wyznaniowych. Przyznam się szczerze, że bardziej interesowałoby mnie wniesienie na ten wyższy poziom.

Poseł Ryszard Kalisz (SLD):
Ale to jest niezależne jedno od drugiego. Wyjaśnię to. W pierwszej wersji chcieliśmy to zrobić tak, jak pan poseł sugeruje. Jednak zgodziliśmy się z opinią Biura Legislacyjnego. Jeżeli mówimy o kategoriach władczych, to mówimy tylko o organach władzy państwowej. Kościół i związki wyznaniowe nie mają kategorii władczych i stąd taka formuła. Dodam tu, że w tym względzie obowiązuje konkordat, który również przyjmuje tę kategorię.

Przewodniczący poseł Witold Pahl (PO):
Czy są jeszcze jakieś uwagi lub pytania? Czy Biuro Legislacyjne potwierdza, że wątpliwości zgłoszone przez pana posła wnioskodawcę, zostały usunięte? Tak. Natomiast kwestia zarzutów zgłoszonych przez BAS …

Poseł Ryszard Kalisz (SLD):
My jesteśmy gotowi współpracować. Pani doktor powiedziała, że takich precedensów nie ma. Od razu odpowiem, bo mówiłem o orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Jak państwo wiedzą, z tej racji, że jest europejska konwencja i Europejski Trybunał Praw Człowieka konstruktywnie do niej podchodzi, ale przecież również brał pod uwagę Konstytucję RP.

Gdybyśmy chcieli tak bardzo literalnie traktować konstytucję, to jestem gotowy podjąć polemikę. Natomiast jeżeli przyjmiemy, że Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu bierze pod uwagę europejską konwencję praw i wolności obywatelskich, i w przypadku każdej sprawy bierze pod uwagę również system norm prawnych kraju, który jest drugą stroną, czy który jest pozywany przed Europejski Trybunał Praw Człowieka i wydaje takie orzeczenia, to ja mówię, że ten Trybunał zgadza się z nami, czyli z koncepcją wnioskodawców, co najmniej w trzech sprawach, a być może i w innych.

Przewodniczący poseł Witold Pahl (PO):
Czy są pytania? Nie słyszę. Przechodzimy wobec tego do głosowania.

Przypomnę, że opiniujemy w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu. „Komisja może większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy członków Komisji zaopiniować projekt jako niedopuszczalny”. Stwierdzam, że w posiedzeniu uczestniczy odpowiednia liczba posłów. W związku z tym brak jest przeszkód, aby przystąpić do głosowania.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za niedopuszczalnością prawną poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty wraz z autopoprawką?

Stwierdzam, że Komisja wyraziła opinię, iż projekt jest dopuszczalny do dalszego procedowania przy 7 głosach za, 9 przeciwnych i braku wstrzymujących się.

Poseł Ryszard Kalisz (SLD):
Dziękuję bardzo Komisji.

Przewodniczący poseł Witold Pahl (PO):
Taką opinię przekażemy pani marszałek. Dziękuję panu posłowi wnioskodawcy.

Przechodzimy do punktu drugiego – zaopiniowanie w tym samym trybie poselskiego projektu uchwały w sprawie zmiany regulaminu Sejmu RP. Przedstawicielem wnioskodawców jest pan poseł Mieczysław Łuczak. Bardzo proszę, panie pośle.

Poseł Mieczysław Łuczak (PSL) – spoza składu Komisji:

Panie przewodniczący, szanowni państwo, sprawa ta wynikła w sytuacji, kiedy w naszym parlamencie głosowaliśmy, czy powołać komisję śledczą, czy też jej nie powoływać. Przedkładam stanowisko Polskiego Stronnictwa Ludowego w tej sprawie.

Nie może być takiej sytuacji, że polski parlament, polski Sejm, traci funkcję kontrolną nad organami państwa i instytucjami, które funkcjonują w państwie. Dziś Komisja do spraw Służb Specjalnych w kompetencjach ma zapisane prawo do zapoznawania się, kontrolowania, ale efekt tej kontroli jest bezskuteczny, a to z tego względu, że przedstawiciele poszczególnych służb mogą omawiać wszystko, ale dostęp do akt sprawy i dokumentów członków komisji jest praktycznie żaden. Czyli polski parlament w wielu dziedzinach życia politycznego, życia administracyjnego, życia służb, życia instytucji sądownictwa i prokuratury nie ma żadnego wpływu.

Nasza propozycja jest w tej części bardzo skromna, bo to jest zmiana regulaminu Sejmu i to w ostatnim zdaniu. Chodzi o zapraszanie przedstawicieli instytucji państwowych oraz prokuratury w celu złożenia wyjaśnień oraz przeprowadzenia postępowań wyjaśniających wobec wszystkich instytucji państwa i prokuratury w przypadku wniesienia zastrzeżeń.

Państwo znają opinię naszych ekspertów, my znamy opinię Biura Analiz Sejmowych i wszystkie pozostałe. Niemniej jednak chcę zaproponować trochę inne rozwiązanie. Już dziś rozpoczynają się prace nad projektem ustawy o prokuraturze i będą one kontynuowane. Wniosą one bardzo dużo, jak sądzę, a na pewno będziemy się angażowali w te prace, więc uważam, że wniosą bardzo dużo zmian. Prawdę mówiąc, prokuratura została wyłączona ze struktur i z tego zdajemy sobie sprawę. Niemniej jednak nie dokończono zapisów regulaminowych i ustawowych co do podległości prokuratury i jej nadzoru. Dziś prokuratura jest państwem w państwie. Jak służby są państwem w państwie, tak prokuratura jest państwem w państwie. W związku z tym, że prace nad projektem będą prowadzone, po konsultacji z przewodniczącym, tego nie kryję, mam prośbę, aby Komisja odłożyła na jakiś czas rozpatrywanie tego punktu, ponieważ zakładam, że wprowadzenie planowanych nowinek, a z panem posłem Pahlem jesteśmy członkami Krajowej Rady Prokuratury, przepraszam, jeszcze jest pan poseł Stanisław Piotrowicz, będzie miało wielkie znaczenie w dalszych możliwościach opracowania zarówno regulaminu Sejmu, jak i zmian ustawowych dotyczących poszczególnych komisji i ich kompetencji.

Przewodniczący poseł Witold Pahl (PO):

To jest oczywiście pańska decyzja.

Poseł Mieczysław Łuczak (PSL) – spoza składu Komisji:

Propozycja, raczej prośba.

Przewodniczący poseł Witold Pahl (PO):

Tak, ale to pan jako przedstawiciel wnioskodawców decyduje w tym zakresie. Na każdym etapie, jeśli pan uzna za stosowne, można ponownie wnieść tego rodzaju inicjatywę. Tak że brak jest przeszkód regulaminowych do przyjęcia pańskiego wniosku.

Przystępujemy do głosowania. Jeśli nie usłyszę sprzeciwu, uznam, że Komisja wniosek przyjęła i tym samym wyczerpaliśmy ten punkt porządku dziennego. Sprzeciwu nie słyszę.

Dziękuję, panie pośle. Rzeczywiście o godz. 14.00 odbędzie się wspólne posiedzenie Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach, na którym zostanie przedstawiony projekt prawa o prokuraturze, a więc być może liczne wątpliwości, które były inspiracją do pańskiej inicjatywy, zostaną również omówione na tym posiedzeniu.

Przechodzimy do punktu trzeciego porządku dziennego – zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym. Ja mam do omówienia pierwszą sprawę. Jeżeli ktoś z pozostałych posłów musi koniecznie opuścić posiedzenie, to mogę mu ustąpić miejsce. Jeżeli nie ma chętnych, to przystąpię do omówienia sprawy o sygn. akt P 27/12.

Na wstępie powiem, że zaproponowane stanowisko to wniosek o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Sprawa dotyczy przepi-

sów ustawy o Służbie Celnej i pytania prawnego Naczelnego Sądu Administracyjnego. Krótko przedstawię stan prawny. Sprawa dotyczy przepisów określających zawieszenie w czynnościach służbowych funkcjonariusza Służby Celnej, a w drugim punkcie dotyczy art. 181 ust. 1 i ust. 4 ustawy o Służbie Celnej, czyli natychmiastowej wykonalności decyzji. Jednemu z funkcjonariuszy został postawiony zarzut popełnienia przestępstwa, przestępstwa umyślnego. Na mocy tych przepisów decyzją dyrektora izby celnej funkcjonariusz został zawieszony, następnie kiedy otrzymano informacje z prokuratury o przedłużającym się postępowaniu okres zawieszenia został przez dyrektora izby celnej zawieszony. Takie rozstrzygnięcie zaskarżył funkcjonariusz. Wojewódzki sąd administracyjny uchylił decyzję dyrektora. Uznał bowiem, że ta procedura polega na tym, iż w sprawie zawieszenia jest instytucja wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przez ten sam organ, a więc przez dyrektora izby celnej. Wojewódzki sąd administracyjny, odwołując się do przepisów ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego, uchylił zaskarżoną decyzję, uznając, iż dyrektor izby celnej na podstawie przepisów art. 24 § 1 pkt 5 Kodeksu postępowania administracyjnego powinien być wyłączony od udziału w postępowaniu. W sprawie nastąpiła skarga kasacyjna i Naczelny Sąd Administracyjny w trakcie procedowania wystąpił z pewnymi postulatami dotyczącymi niekonstytucyjności tej ustawy, albowiem stwierdził, że brak jest w tych przepisach uzasadnienia dla wyłączenia zasady dewolutywności, to znaczy, że w tej sprawie nie ma możliwości odwołania się do drugiej instancji. Drugim ważnym dla tej sprawy pojęciem jest suspensywność, czyli zawieszenie wykonania decyzji administracyjnej.

Poseł Andrzej Duda (PiS):

Przepraszam, ale jako administratywista nie używałbym sformułowania „zawieszenie wykonania”. Powiedziałbym, że decyzja nie jest wykonywana do czasu aż upłynie termin do złożenia odwołania albo nie zostanie wydana decyzja przez organ odwoławczy. To jest suspensywność.

Dodam, że generalnie obowiązuje zasada dewolutywności. Odstępstwo od zasady dewolutywności występuje tylko w jednym przypadku. Jeżeli decyzję w sprawie wydawał organ, nad którym nie ma organu stopnia wyższego, to znaczy, kiedy mamy wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy i nie może go rozpatrzyć organ stopnia wyższego. To jest jedyne odstępstwo od zasady dewolutywności.

Przewodniczący poseł Witold Pahl (PO):

Bardzo dziękuję za te wyjaśnienia. Żałuje, że to pan się nie wpisał do tej sprawy. Standard merytoryczny przed Trybunałem Konstytucyjnym byłby znacznie wyższy.

Staram się w tej chwili mówić skrótami. Przed Trybunałem dokładnie zostanie to rozwinięte, bo, nie oszukujmy się, nie wszyscy na tej sali są prawnikami. Ale dziękuję za ten wykład. Jestem otwarty również na pańską propozycję co do podnoszenia wiedzy merytorycznej członków Komisji, ale to może już poza posiedzeniem Komisji.

Wracając do istoty sprawy, powiem, że NSA twierdzi, iż nie znajduje w przepisach ustawowych podstaw do wyłączenia tych zasad, i twierdzi, że są one nieuzasadnione, arbitralne, naruszające zasady demokratycznego państwa prawa. Analizując jednak pytanie prawne, dochodzimy do wniosku, że brak jest realizacji funkcjonalnej przesłanki, która stanowi podstawę do tego, aby Trybunał Konstytucyjny mógł rozpatrzyć to pytanie prawne, żeby był zobowiązany do rozpoznania tej sprawy, dlatego że pytanie prawne zawiera w sobie postulat, jest polemiką z doktryną i tak naprawdę ma charakter bardziej postulatywny, a nie konstytucyjnoprawny.

W stanowisku uznajemy, że to raczej ustawodawca powinien być adresatem tych wątpliwości a nie Trybunał Konstytucyjny, bo bez względu na to, czy jako ustawodawca uznajemy jeden z tych systemów za lepszy – dewolutywny czy suspensywny – w rozumieniu tej bardzo pogłębionej, poszerzonej definicji wskazanej przez pana ministra Dudę, to jednak skarga nie spełnia przesłanki funkcjonalnej. I uważamy, że postępowanie w tej sprawie powinno być umorzone. W związku z tym, że materia jest niebywale obszerna i mieliśmy wielokrotnie już do czynienia z sytuacjami, kiedy to Trybunał nie podzielał stanowiska Sejmu co do konieczności umorzenia postępowania, występujemy z alternatywnym stanowiskiem co do ustalenia, że przepis mówiący o dewolutywności

jest zgodny z art. 78 w związku z art. 2 Konstytucji. Przypomnę, że art. 78 Konstytucji mówi, że każda ze stron ma prawo do zaskarżenia decyzji i orzeczeń wydanych w pierwszej instancji, ale pragnę zwrócić uwagę na drugie zdanie – „Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa". Uważamy, że ust. 4, ten dotyczący suspensywności, jest zgodny z wzorcem określonym w art. 2 Konstytucji.

Stanowisko jest bardzo obszerne, ale też zakres zaskarżenia jest bardzo szeroki, dlatego że wskazany przepis dotyczy nie tylko zawieszenia, ale mówi się w nim także o przeniesieniu, powierzeniu, pełnieniu obowiązków służbowych na innych stanowiskach, a więc zakresowo nie jest to zgodne ze stanem faktycznym. W związku z tym postępowanie powinno być umorzone w zakresie, który dotyczy okoliczności innych niż zawieszenie funkcjonariusza.

Co do kolejnych kwestii, to tak naprawdę wskazujemy, co stwierdzam z ubolewaniem, że dosyć częstą praktyką sądów powszechnych, a ostatnio także sądów administracyjnych jest to, że pytanie prawne zmierza do uzyskania wiążącej wykładni prawnej od Trybunału Konstytucyjnego. Uważamy, że jest to takie trochę pójście na skróty. Ostatecznie na podstawie właściwych przepisów kodeksowych we własnym zakresie, mam tu na myśli Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, sąd może wystąpić do NSA w celu usunięcia tych rozbieżności. Skład orzekający NSA mógłby dokonać tej wykładni w postępowaniu administracyjnym. Potwierdzamy, że te kwestie mogłyby być rozstrzygnięte w ramach sądownictwa administracyjnego, tym bardziej że podstawa do uchylenia decyzji przez wojewódzki sąd administracyjny, naszym zdaniem, jest bezzasadna.

Wojewódzki sąd administracyjny nie dokonał bowiem rozróżnienia pojęcia „pracownik organu" od samego „organu". Dyrektor izby jest organem i nie ma większego znaczenia, czy decyzję podejmuje ta sama osoba. W związku z tym zastosowany przez wojewódzki sąd administracyjny przepis o wyłączeniu pracownika nie ma tu zastosowania, bo nie dotyczy ten przepis organu, jakim jest dyrektor. Wskazujemy w naszym stanowisku na właściwy zakres kontroli konstytucyjności, mówiąc o tych dwóch przepisach i wskazując na wzorce konstytucyjne dotyczące dwuinstancyjności i zasady państwa prawa przede wszystkim w rozumieniu zasady poprawnej legislacji.

I już krótko kwestie dotyczące dewolutywności, tego, o czym mówił pan poseł Andrzej Duda. Rzeczywiście są przyjęte wyjątki od tej zasady. I jak mówi zdanie drugie art. 87 Konstytucji należy to regulować w drodze ustawy, co zostało w niniejszej sprawie zachowane, a więc ustawą o Służbie Celnej ten tryb został wprowadzony. Ale żeby taki wyjątek mógł być zastosowany, trzeba się powołać na określoną zasadę, która wyłącza stosowanie dwuinstancyjności. To jest kwestia proporcjonalności. W tym przypadku ustawodawca nie kierował się jakąś arbitralnością w swoim postępowaniu.

Kończąc, uważamy, że ustawodawca mógł zakończyć postępowanie odwoławcze, co wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Jest to uzasadnione dobrem służby, uzasadnione jest to interesem osób prawnych i w związku z tym uznajemy, że zakwestionowane przepisy są zgodne z art. 78 Konstytucji w zakresie zawieszenia. Aby decyzja była skuteczna, należy z uwagi na interes publiczny, interes prawny przystąpić do jej natychmiastowej wykonalności. Takie jest nasze stanowisko.

Czy są pytania lub uwagi? Nie słyszę.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska?

Stwierdzam, że komisja stanowisko przyjęła jednogłośnie. Chcę reprezentować Sejm przed Trybunałem Konstytucyjnym. Czy są inne kandydatury? Nie słyszę. Dziękuję za udzielenie mi rekomendacji.

Kolejna sprawa to sprawa o sygn. akt SK 40/12 pani poseł Barbary Bartuś. Pani poseł jest dzisiaj nieobecna, ale sprawę omówi przedstawiciel Biura Analiz Sejmowych.

Specjalista z BAS Radosław Tymiński:

Pozwolę sobie przedstawić stanowisko w imieniu jego autora. W tej sprawie zaskarżone są dwa przepisy ordynacji podatkowej w historycznym brzmieniu. Pierwszy przepis reguluje zasadę, kiedy nie ulegają przedawnieniu zobowiązania podatkowe zabezpieczone hipoteką. Drugi przepis reguluje problematykę zabezpieczenia zobowiązań podatkowych

na majątku podatnika w sytuacji, kiedy nie ma jeszcze podstaw prawnych do wszczęcia przeciwko niemu egzekucji administracyjnej.

Sprawa ta została wniesiona do Trybunału Konstytucyjnego na kanwie następującego stanu faktycznego. Wobec pewnej spółki wszczęto postępowanie kontrolne dotyczące podatku dochodowego od osób prawnych i ustalono, że należy dokonać zabezpieczenia w wysokości 4,5 mln złotych z tytułu zaległego zobowiązania podatkowego. Spółka złożyła odwołanie od decyzji w sprawie zabezpieczenia zobowiązania podatkowego, zarzucając to, że z dowodów zgromadzonych przez organy skarbowe jeszcze nie wynika, że takie zabezpieczenie jest konieczne.

Pierwszy z zaskarżonych przepisów – art. 70 Ordynacji podatkowej – naszym zdaniem nie był podstawą ostatecznego orzeczenia w sprawie skarżącego. W związku z tym brak jest jednej z przesłanek skargi konstytucyjnej i dlatego wnosimy o umorzenie postępowania.

Jeżeli chodzi o drugi z zakwestionowanych przepisów, to stoimy na stanowisku, że cały problem dotyczący luzu decyzyjnego organów podatkowych jest w istocie pozorny, gdyż bogate w tej kwestii orzecznictwo sądów administracyjnych jednoznacznie dowodzi i wskazuje, jakimi kryteriami musi się posługiwać organ podatkowy, aby dokonać zabezpieczenia na majątku podatnika. W związku z tym uznajemy, że zakwestionowany przepis Ordynacji podatkowej jest zgodny ze wskazanymi wzorcami kontroli.

Przewodniczący poseł Witold Pahl (PO):

Dziękuję, panie mecenasie. Czy są uwagi do przedstawionego stanowiska? Nie słyszę.

Przystępujemy do głosowania. Jeżeli nie usłyszę sprzeciwu, to uznam, że Komisja stanowisko przyjęła. Sprzeciwu nie słyszę.

Co do rekomendacji dla pani poseł Barbary Bartuś, to pani poseł prosiła, aby się wstrzymać do następnego posiedzenia Komisji ze względu na jej usprawiedliwioną nieobecność na dzisiejszym posiedzeniu. Wrócimy do tej sprawy na kolejnym posiedzeniu.

Przechodzimy do kolejnej sprawy. Proszę pana posła Jerzego Kozdronia o omówienie sprawy o sygn. akt SK 39/12.

Poseł Jerzy Kozdroń (PO):

Miałem mało czasu, aby się dobrze przygotować, więc proszę autora stanowiska z Biura Analiz Sejmowych o uzupełnienie, gdybym coś istotnego przeoczył.

Mamy do czynienia ze skargą konstytucyjną. Kiedy podpisywałem się pod tą sprawą, to wydawało mi się, że dotyczyć ona będzie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego. Potem jednak okazało się, że to jest sprawa podatkowa. Podatnik zaskarżył art. 55 ust. 7 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego.

Zacznę może od tego, że przytoczę przepis art. 55 ust. 7 ustawy. „Darowizny na kościelną działalność charytatywno-opiekuńczą są wyłączone z podstawy opodatkowania darczyńców podatkiem dochodowym i podatkiem wyrównawczym, jeżeli kościelna osoba prawna przedstawi darczyńcy pokwitowanie odbioru oraz – w okresie dwóch lat od dnia przekazania darowizny – sprawozdanie o przeznaczeniu jej na tę działalność. W odniesieniu do darowizn na inne cele mają zastosowanie ogólne przepisy podatkowe".

Problem dotyczy drugiej części tej normy prawnej od słowa „oraz". Chodzi o to, że nie wystarczy tylko przekazanie na cele dobroczynno-charytatywne tych pieniędzy w formie jakiegoś przelewu. Wymagane jest w ciągu dwóch lat przedłożenie przez kościelną osobę prawną sprawozdania. W tym zakresie jest bogate orzecznictwo sądów administracyjnych, które mówi o tym, że to sprawozdanie to dokument prywatny i powinno być konkretne i weryfikowalne. Chodzi o to, że organ podatkowy, który analizuje to sprawozdanie, powinien mieć możliwość sprawdzenia, czy rzeczywiście ta darowizna na cel charytatywno-opiekuńczy została przeznaczona i w jakiej wysokości. Sprawozdanie musi spełniać wymogi precyzyjności.

W tym przypadku Kościół dostał pieniądze, ale nie rozliczył się dokładnie, ponieważ wykazał, że dał na to, na tamto, ale jak doszło do weryfikowania tego sprawozdania, to okazało się, że ono było mało precyzyjne, nieweryfikowalne i organ podatkowy nie był w stanie tego sprawdzić. I co zrobił organ podatkowy? Odrzucił darowiznę.

Organ podatkowy wymierzył podatek, ponieważ ulga podatkowa została niejako cofnięta. Została wyczerpana droga przed organem podatkowym, a potem przed sądowym – przed wojewódzkim sądem administracyjnym, Naczelnym Sądem Administracyjnym i w konsekwencji podatnik skierował skargę konstytucyjną do Trybunału Konstytucyjnego. W skardze zarzuca głównie niezgodność kwestionowanego przepisu z art. 64 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji. Pozostałe przepisy konstytucji zostały przywołane związkowo, a więc art. 2 Konstytucji, czyli zaufanie do demokratycznego państwa i prawa. W skardze zarzucono m.in. naruszenie art. 21 Konstytucji, który mówi, że każdy ma prawo do posiadania majątku i dziedziczenia, zarzucono naruszenie art. 25 dotyczącego organizacji i związków wyznaniowych oraz art. 217, który mówi, że wszelkiego rodzaju rozporządzenia w zakresie prawa podatkowego powinny być regulowane w drodze ustawy.

Po pierwsze, wnosimy o umorzenie postępowania z powodu niedopuszczalności wydania orzeczenia. Dlaczego? Powołujemy się na art. 79 Konstytucji i art. 47 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, z którego wynika, że wnoszący skargę konstytucyjną musi wykazać naruszenie jego praw i wolności konstytucyjnych. W naszej ocenie art. 64 przywołany jest nieprawidłowo przez skarżącego. W istocie rzeczy on kwestionuje art. 84 Konstytucji, który mówi o powszechności prawa podatkowego. W tym zakresie skarżenie rozwiązań podatkowy nie ma się nijak do prawa własności zawartego w art. 64 Konstytucji. Było wiele wyroków Trybunału Konstytucyjnego, który jednoznacznie się wypowiadał, że nie jest naruszone prawo podmiotowe jednostki w tym zakresie, a ustawodawca ma szeroką swobodę regulacyjną w zakresie opodatkowania. Natomiast wszelkiego rodzaju ulgi podatkowe nie są zasadą konstytucyjną i nie korzystają z ochrony konstytucji, ponieważ obowiązuje zasada powszechności podatkowej. Wszelkie wyjątki w zakresie ulg nie są objęte ochroną konstytucji, a tym bardziej art. 64 Konstytucji.

Dlatego wnosimy o umorzenie postępowania. Ale, jak często mówię, wyroki boskie i sądowe są niezbadane. Gdyby Trybunał nie podzielił naszego stanowiska, wnosimy o stwierdzenie zgodności zakwestionowanego przepisu z konstytucją, z tym podstawowym wzorcem, jakim jest art. 64 Konstytucji stanowiący o ochronie podmiotowej prawa własności i praw majątkowych jednostki.

Przewodniczący poseł Witold Pahl (PO):

Dziękuję, panie pośle. Czy są uwagi lub pytania? Nie słyszę.

Przystępujemy do głosowania. Jeśli nie usłyszę sprzeciwu, to uznam, że Komisja przyjęła przedstawione stanowisko. Sprzeciwu nie słyszę.

Stwierdzam, że Komisja stanowisko przyjęła. Czy pan poseł chce reprezentować Sejm przed Trybunałem Konstytucyjnym?

Poseł Jerzy Kozdroń (PO):

Tak.

Przewodniczący poseł Witold Pahl (PO):

Czy są inne kandydatury? Nie słyszę. uznaję, że Komisja udzieliła rekomendacji posłowi Jerzemu Kozdroniowi do reprezentowania Sejmu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie o sygn. akt SK 39/12.

Pan przewodniczący Wojciech Szarama jest dzisiaj nieobecny, ale prosił Biuro Analiz Sejmowych o omówienie jego sprawy o sygn. akt. SK 15/12. Poinformował, że zapoznał się z przygotowanym stanowiskiem i zgadza się z konkluzjami w nim przedstawionymi. Bardzo proszę, panie mecenasie.

Specjalista z BAS Maciej Iwański:

Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, w sprawie o sygn. akt SK 15/12 kontroli Trybunału poddano przepis ustawy – Prawo energetyczne nakładający karę administracyjną. Jest to art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy. Przepis ten stanowi: „Karze pieniężnej podlega ten, kto nie przestrzega obowiązków wynikających z koncesji”.

Sprawa powstała w wyniku kontroli, jaką Inspekcja Handlowa przeprowadziła na stacji benzynowej prowadzonej przez określoną spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością. W wyniku tej kontroli wykryto niezgodność z parametrami sprzedawanej tam benzyny

uniwersalnej. Stało się to podstawą do wszczęcia przez prezesa Urzędu Regulacji Energetyki postępowania i nałożenia przedmiotowej kary.

Skarżąca spółka jako wzorce kontroli przywołuje art. 42 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji, a zatem przepisy mówiące o domniemaniu niewinności (ust. 3) i prawie do obrony w postępowaniu karnym (ust. 2). Nasza analiza prowadzona jest niejako dwutorowo. W pierwszej części, analizując wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego i doktryny prawa, wykazujemy, że reżim normatywny odnoszący się do kar administracyjnych nie mieści się w gwarancjach zawartych w art. 42 Konstytucji, który stosuje się do odpowiedzialności karnej. To jest potwierdzone w ustabilizowanej linii Trybunału Konstytucyjnego, jak również w wypowiedziach przedstawicieli doktryny prawa. W drugiej części analizy wykazujemy, że kara zawarta w ustawie – Prawo energetyczne jest karą administracyjną, w związku z czym nie mogą do niej zostać zastosowane gwarancje wynikające z art. 42 Konstytucji. Analiza charakteru kary oparta jest na zbadaniu podmiotu nakładającego karę – w tym przypadku jest to Prezes Urzędu Regulacji Energetyki – oraz kryterium i okoliczności, w jakich kara może być nałożona. Chodzi tu o odpowiedzialność obiektywną, oderwaną od winy podmiotu. To jest niejako rdzeń problemu podnoszonego przez spółkę, że to paliwo, które jej dostarczono nie spełniało parametrów, natomiast spółka nie miała możliwości zbadania tego paliwa, ponieważ zaufała atestom dostawcy.

W dalszej części wykazujemy, że nałożona kara nie ma charakteru grzywny w rozumieniu prawa karnego, ponieważ jej wysokość uzależniona jest od dochodów podmiotu. Przepis pozwala prezesowi URE na miarkowanie kary w stosunku procentowym do osiąganych dochodów. Można więc wykazać, że jest to kara administracyjna, w związku z czym gwarancje wynikające z art. 42 Konstytucji do niej się nie stosują. Wobec tego wnosimy o uznanie, że art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy – Prawo energetyczne nie jest niezgodny z art. 42 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji.

Przewodniczący poseł Witold Pahl (PO):

Czy są pytania lub uwagi? Nie słyszę.

Przystępujemy do głosowania. Jeżeli nie usłyszę sprzeciwu, to uznam, że komisja przyjęła przedstawione stanowisko. Sprzeciwu nie słyszę.

Stwierdzam, że Komisja przyjęła zaproponowane przez Biuro Analiz Sejmowych stanowisko w sprawie o sygn. akt SK 15/12. Pan poseł Wojciech Szarama wyraził gotowość reprezentowania Sejmu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Czy są inne kandydatury? Nie słyszę. Wobec tego uznaję, że Komisja rekomenduje pana posła jak przedstawiciela Sejmu w sprawie o sygn. akt SK 15/12.

Ponieważ wyczerpaliśmy porządek dzienny, zamykam posiedzenie Komisji Ustawodawczej.